



Finansdepartementet
Internationella och ekonomiska avdelningen

Regeringens bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Sammanfattning

Regeringen ska årligen bedöma finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Det följer både av budgetlagen och den Europeiska kommissionens krav på medlemsstaternas budgetramverk. I den ekonomiska vårpropositionen presenteras en sådan bedömning. I denna promemoria beskrivs den metod och de antaganden som ligger till grund för bedömningen.

Bedömningen av om finanspolitiken är långsiktigt hållbar görs utifrån långsiktiga framskrivningar av den offentliga sektorns inkomster och utgifter som utgår från de kort- och medelfristiga prognoser som redovisas i den ekonomiska vårpropositionen. Framskrivningarna sträcker sig till 2120 och baseras på Statistiska centralbyråns (SCB:s) senaste befolkningsframskrivning.

Den makroekonomiska utvecklingen

Den makroekonomiska utvecklingen är avgörande för de offentliga finanserna. Bedömningen av finanspolitikens hållbarhet baseras på ett makroekonomiskt scenario där inga nya störningar antas påverka ekonomin. Det betyder att konjunkturläget är balanserat fr.o.m. att framskrivningarna tar vid fyra år efter senaste år med utfallsdata. Tillväxten av BNP bestäms då av ekonomins utbudsfaktorer, dvs. av hur snabbt produktiviteten och antalet arbetade timmar ökar. Den samlade produktionen fördelas på BNP:s efterfrågesida med enkla antaganden som beskrivs nedan.

Den demografiska utvecklingen påverkar arbetsmarknaden

Arbetskraften beror i stor utsträckning på den demografiska utvecklingen. Arbetsutbudet baseras på regeringens demografiska arbetsmarknadsmodell

(AMOD). Modellen innehåller utfallsdata från SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) fördelade på kön, ålder och geografisk härkomst. Modellen antar att arbetsutbudet per person i olika delgrupper är oförändrat över tiden med undantag för de äldre åldersgrupperna där en ökande medellivslängd leder till ett stegvis ökat arbetsutbud. Den stigande medellivslängden antas leda till senare genomsnittligt utträde ur arbetskraften till följd av högre riktålder för pension och förbättrad hälsa längre upp i åldrarna. Under den tidigare delen av framskrivningen, dvs. perioden upp till tio år efter senaste utfall, tillkommer effekter av politiska reformer och andra trendmässiga faktorer som kan påverka sysselsättningen strukturellt.¹

Antalet sysselsatta i den offentliga sektorn bestäms utifrån den demografiska efterfrågan på vård, skola och omsorg m.m., givet att behovet av dessa tjänster är oförändrat för kvinnor och män i olika åldersgrupper. Medelarbetstiden och arbetsproduktiviteten samt andelen offentligfinansierade tjänster som produceras i näringslivet, antas vara oförändrad per verksamhetsområde. Antalet sysselsatta och arbetade timmar i näringslivet bestäms sedan residualt som skillnaden mellan det totala arbetsutbud som finns tillgängligt och de resurser som behövs i offentlig sektor.

Produktiviteten bestäms utifrån historiska genomsnitt

Produktiviteten i näringslivet, dvs. produktionen per arbetad timme, antas öka i takt med den genomsnittliga ökningstakten under 2000-talet, eller med drygt 1,7 procent per år. Sammantaget betyder det att produktiviteten i hela ekonomin i genomsnitt ökar med omkring 1,3 procent per år.

Antalet arbetade timmar i offentlig sektor och näringslivet ger tillsammans med arbetsproduktiviteten förädlingsvärdet i de två sektorerna, och därmed i hela ekonomin. Till detta läggs varuskatter (med avdrag för subventioner), vilket ger BNP till marknadspris.

Hushållens konsumtion ökar i takt med deras inkomster

Hushållens konsumtion antas växa i takt med de disponibla inkomsterna, dvs. sparkvoten antas vara oförändrad under framskrivningsperioden.

¹ Se Metod för beräkning av potentiella variabler, november 2022, på www.regeringen.se.

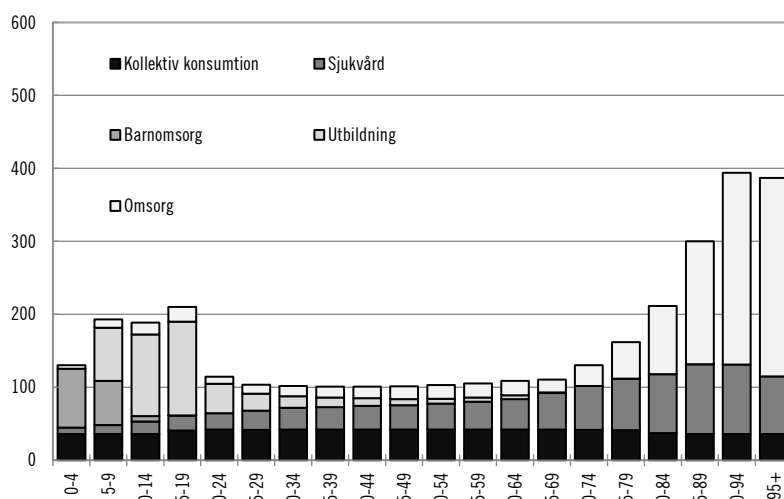
Investeringar behövs för att upprätthålla kapitalstocken

Näringslivets investeringar antas växa i takt med produktionen i fasta priser. Statens investeringar antas följa BNP:s utveckling medan regionernas och kommunernas investeringar antas öka i takt med respektive sektors produktion. Dessa antaganden implicerar att näringslivets investeringsutgifter minskar något som andel av BNP, vilket beror på att priset på investeringsvaror ökar något långsammare än BNP-deflatoren (se avsnitt om priser och löner nedan).

Den offentliga konsumtionen

Den offentliga konsumtionen beräknas utifrån antagandet att standarden på de skattefinansierade tjänsterna är oförändrad, dvs. insatsen av arbetstid och övriga insatsfaktorer per brukare. Med hjälp av data över hur de skattefinansierade tjänsterna nyttjats beräknas livscykelprofiler för 14 olika verksamhetsområden (se figur 1). Figuren visar den genomsnittliga offentliga utgiften per person för en given tjänst fördelat på kön och åldersgrupper. Dessa konsumtionsprofiler bygger på individdata från det s.k. STAR-registret (Statistiskt analysregister), som justeras marginellt för att de totala utgifterna för samtliga individer ska stämma överens med aggregerade konsumtionsvärden för respektive område enligt nationalräkenskaperna. För att beräkna hur konsumtionen förändras i volym multipliceras dessa konsumtionsmönster med antalet personer i respektive ålder och kön i den aktuella befolkningsframskrivningen.

Figur 1. Offentlig konsumtion per person, tusentals kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Beräkningen görs uppdelad på fler undergrupper än de som redovisas i figur 1, nämligen hur kvinnor och män utnyttjar 14 olika individuellt konsumerade skattefinansierade tjänster, samt kollektiv konsumtion som rättsväsende, försvar, osv. De kollektivt konsumerade tjänsterna antas öka i takt med den totala befolkningen.

Beräkningen visar hur mycket konsumtionen i staten, kommunerna och regionerna måste öka i volym för att en genomsnittlig individ i framtiden ska få tillgång till samma tjänsteutbud som idag. För att beräkna hur kostnaderna för konsumtionen ökar i dessa sektorer multipliceras de beräknade konsumtionsvolymerna med personalkostnader och priset på andra produktionsfaktorer, minskat med intäkter från brukaravgifter för barnomsorg, sjukvård osv. Beräkningarna sker separat för staten, kommunerna och regionerna och summeras sedan till den offentliga sektorns totala konsumtionsutgifter.

Exporten och importen

Importen antas utgöra en svagt växande andel av importviktad efterfrågan. Exporten, som beräknas residualt så att utbud och efterfrågan i ekonomin är lika, ökar i ungefär samma takt som importen. Bytesförhållandet antas vara oförändrat från det sista medelfriståret, dvs. export- och importpriser ökar i samma takt.

Priser och löner

Konsumentprisindex antas öka med 2 procent per år, i linje med Riksbankens inflationsmål. Förändringen av priset på försörjningsbalansens komponenter, dvs. priset på investeringsvaror, den privata konsumtionen och exporten, antas vara densamma som den genomsnittliga förändringen av dessa priser i relation till KPI sedan 2000. Deflatorn för offentlig konsumtion bestäms, som beskrivits ovan, av en sammanvägning av priset på insatsvaror och löner inom respektive delsektor. Vikterna hålls konstanta från sista utfallsår. Även insatsvarupriset antas öka i relation till KPI-utvecklingen, på samma sätt som det i genomsnitt ökade i relation till KPI under 2000-talet. Eftersom de olika deflatorerna ökar i något olika takt och BNP:s sammansättning ändras över tiden kommer den sammanvägda BNP-deflatorns förändring att variera något över tiden.

Näringslivets vinstandel antas vara konstant under framskrivningsperioden, vilket innebär att timlönens reala ökningstakt bestäms av hur produktiviteten ökar i näringslivet. Timlönen i offentlig sektor antas vara den samma som i privat sektor.

De offentliga finanserna

Framskrivningen av de offentliga finansernas inkomster och utgifter görs separat enligt gällande regler för respektive delsektor, dvs. stat, kommun och ålderspensionssystemet. I detta avsnitt beskrivs utvecklingen av den offentliga sektorns sparande, inkomster, utgifter och transfereringar samt de antaganden som ligger till grund för utvecklingen.

I beräkningen spelar överskottsmålet ingen roll

I framskrivningen bortses från att finanspolitiken i verkligheten ändras löpande för att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande ska klaras. Det innebär att det finansiella sparandet endast är en funktion av hur den offentliga sektorns inkomster och utgifter utvecklas vid oförändrade regler och de antaganden om framtiden som görs.

Kommunsektorns finansiella sparande antas vara förenligt med ett resultat i linje med god ekonomisk hushållning, definierat som ett resultat om 2 procent av summan av skatteintäkter och statsbidrag. Givet de kommunala skatteintäkterna vid en oförändrad skattesats anpassas statsbidragen automatiskt i framskrivningen så att detta krav uppfylls.

De offentliga inkomsterna

Huvuddelen av den offentliga sektorns inkomster, omkring 90 procent, består av skatter och avgifter. Skatteintäkterna kan delas in i fem områden: hushållens direkta skatter, företagens direkta skatter, produktskatter, övriga indirekta skatter samt sociala avgifter. De olika skatteinkomsterna skrivs fram med utvecklingen av respektive skattebas och ett antagande om en oförändrad skattesats, se tabell 1. Ett mindre undantag från denna regel är att statens inkomster från den skatt som tas ut på icke hållbara fossila bränslen helt antas försvinna till 2050 i takt med att utsläppen av koldioxid minskar.

Tabell 1: Skatter- och avgiftsbaser

Skatter och avgifter	Skatte- och avgiftsbaser
Hushållens direkta skatter	Löner, företagariinkomster, pensioner, övriga beskattningsbara transfereringar
Företagens direkta skatter	Näringslivets driftöverskott (vinst)
Produktskatter, mervärdesskatt	Hushållens konsumtion och offentlig konsumtion
Övriga indirekta skatter	Löner och företagariinkomster
Sociala avgifter	Löner och företagariinkomster

Utöver skatteintäkter består den offentliga sektorns inkomster av vissa överföringar från hushåll, företag och utlandet, samt av utdelningar och avkastning på finansiella tillgångar. Avkastningen på den offentliga sektorns finansiella tillgångar antas stiga med tiden för att på sikt vara en halv procentenhet högre än den nominella BNP-tillväxten.

De offentliga utgifterna

Den offentliga sektorns utgifter kan delas in i utgifter för konsumtion, investeringar, transfereringar och kapitalutgifter. Hur utgifterna för offentlig konsumtion och offentliga investeringar görs har beskrivits ovan.

Den offentliga sektorns transfereringsutgifter består av utbetalningar från inkomstpensionssystemet och av statliga och kommunala transfereringar till hushållen, företagen och utlandet. Pensionssystemets utgifter beräknas med mikrosimuleringsmodellen SESIM.² Pensionerna skrivs där fram enligt pensionssystemets regelsystem, individernas upparbetade pensionstillgångar och den framtida makroekonomiska utvecklingen. Utöver inkomstpensionerna genererar modellen även utgifterna för garantipension och efterlevandepensioner som är utgifter i statens budget. Den garantipension som betalas ut är direkt kopplad till inkomstpensionsutbetalningarna.

Förutom inkomstpensionen delas övriga statliga och kommunala transfereringar till hushållen upp efter sitt syfte såsom ålderdom, ohälsa, arbetsmarknad, barn och familj samt studier. Dessa skrivs i princip fram på ett likartat sätt med en volymvariabel och en prisvariabel. Volymen är antalet

² För mer information om SESIM, se Appendix A1 i [Inkomstinkomstfördelningen 2035 vid olika scenarier](#) Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2019.

utbetalningar som kan styras av utvecklingen på arbetsmarknaden såsom antal arbetslösa och sjukskrivna, eller av den demografiska utvecklingen såsom antal barn eller personer i studieaktiv ålder. I grunden antas här ett oförändrat beteende, dvs. oförändrat deltagande i a-kassor, oförändrade sjukdagar per individ och samma andel studerande som i utgångsläget.

Ersättningsnivån i de olika transfereringarna skrivs fram med den genomsnittliga inkomstökningstakten i ekonomin, även om regelverket säger något annat. Både ersättningen per arbetslös och per barn som är berättigad till barnbidrag ökar således med den allmänna inkomstillväxten. Utöver transfereringar till hushållen tillkommer transfereringar till företag och utlandet. De skrivs i regel fram med nominell BNP-tillväxt.

Kapitalutgifter, dvs. räntan på statens och kommunernas skulder, antas öka från dagens relativt låga nivå för att på sikt bli en halv procentenhet högre än nominell BNP-tillväxt, dvs. lika hög som avkastningen på offentliga finansiella tillgångar.

Indikatorer på finansiell hållbarhet

Framskrivningen av statens, kommunernas och ålderspensionssystemets inkomster och utgifter på det sätt som beskrivits ovan ger upphov till en serie av sparandesaldon, överskott eller underskott, för varje beräknat år. Dessa bestämmer i sin tur hur de olika delsektorernas finansiella ställning, dvs. nettot av deras skulder och tillgångar, förändras över tiden. Denna utveckling av den offentliga sektorns finansiella ställning ligger sedan till grund för bedömningen av om finanspolitiken, dvs. oförändrade regler, är långsiktigt hållbar eller inte. En skuld- eller tillgångsstock som ökar monotont är ett tecken på att finanspolitiken är ohållbar. Förr eller senare kommer då en regelförändring att vara nödvändig. Hur snabbt en sådan utveckling uppkommer är en indikator på hur stora förändringar av dagens regler som är nödvändiga.

Regeringen använder två offentligfinansiella hållbarhetsindikatorer, S1 och S2. Dessa indikatorer kvantifierar hur mycket det offentliga sparandet måste justeras det nästkommande budgetåret för att den offentliga bruttoskulden ska utvecklas på ett önskvärt sätt, eller för att en intertemporal budgetrestriktion ska vara uppfylld. De två S-indikatorerna som regeringen använder är framtagna av Europeiska kommissionen.

S1 visar om den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld utvecklas på ett hållbart sätt

S1-indikatorn visar hur stor permanent förändring av det primära finansiella sparandet som är nödvändig ett eller flera startår för att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP ska uppgå till ett visst värde ett givet år. Indikatorn kan beräknas för olika önskade värden på skuld-kvoten och för olika slutår. Indikatorn kan även beräknas så att den visar hur mycket det primära finansiella sparandet måste ändras under endast ett år, vanligen det år för vilket nästa statsbudget presenteras, eller sammantaget för en viss tidsperiod, exempelvis under en femårsperiod, om sparandeförändringen är så stor att det är svårt att genomföra den under endast ett år.

Eftersom S1 är uttryckt som ett krav på den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den så kallade Maastrichtskulden, är fördelningen av det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i framskrivningen betydelsefull för indikatorvärdet. Det beror på att sparandet i ålderspensionssystemet inte antas påverka bruttoskulden, utan i stället ökar eller minskar den offentliga sektorns finansiella tillgångar, dvs. pensionssystemets buffertfonder. Det innebär att ett givet överskott i den offentliga sektorns sparande kan antas förbättra S1 om det uppkommer i staten eller kommunsektorn, men inte om det uppkommer i pensionssystemet.

I den ekonomiska vårpropositionen redovisas hur stor förändring av det primära sparandet som krävs nästkommande budgetår för att bruttoskulden ska motsvara 35 respektive 60 procent av BNP 2040 respektive 2070, dvs. att bruttoskulden är i linje med det nationella finanspolitiska ramverkets skuldankare respektive Stabilitets- och tillväxtpaktens skuldgräns.

S2 visar om finanspolitiken är hållbar på riktigt lång sikt

Den andra S-indikatorn, S2, anger hur stor förstärkning eller försvagning av sparandet som behövs i utgångsåret för att nettoskulden ska stabiliseras över en oändlig tidshorisont. Till skillnad från S1 utgår S2 från utvecklingen av den offentliga sektorns sammantagna finansiella ställning, dvs. inte bara bruttoskulden, utan även de finansiella tillgångarna. Den har inget slutår eller bestämt slutvärde på den finansiella nettoställningen, annat än att den inte ska öka (eller minska) i snabbare takt än BNP.

S2 utgår från en intertemporal budgetrestriktion för den offentliga sektorn som säger att sektorns nettoförmögenhet i utgångsåret, tillsammans med framtida

skatteintäkter och övriga inkomster, ska vara tillräckligt stora för att finansiera alla framtida offentliga utgifter. Om detta gäller är finanspolitiken hållbar.

Den offentliga sektorns intertemporala budgetvillkor kan uttryckas som:

$$ND_{t_0} = \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{(PB_t)}{(1+r)^{t-t_0}}$$

där ND_{t_0} är den initiala nettoställningen som andel av BNP, PB_t är det primära sparandet som andel av BNP och r är en diskonteringsränta, skillnaden mellan den nominella räntan och den nominella BNP-tillväxten. Uttrycket säger att nuvärdet av alla framtida årliga primära finansiella sparsaldon ska vara lika med nettoställningen i utgångsläget. Villkoret anger vilket sparande som är förenligt med att nivån på den offentliga sektorns finansiella nettoställning är stabil över tid. Däremot anger inte villkoret vid vilken nivå nettoställningen stabiliseras. S2 beräknas sedan som den initiala förändring av PB som är nödvändig för att likheten ovan ska gälla.

Hur ska S-indikatorerna tolkas?

S1 och S2 har olika fördelar och nackdelar och kompletterar därför varandra i bedömningen av den finansiella hållbarheten. Båda är mått på en offentlig-finansiell obalans och anger hur mycket budgeten för nästa år måste ändras för att uppnå indikatorns hållbarhetsvillkor. Om indikatorerna har värdet 1 betyder detta att det offentliga sparandet, permanent och omgående, måste förstärkas med 1 procent av BNP för att finanspolitiken ska vara hållbar enligt det krav som indikatorn ställer. Indikatorerna säger dock ingenting om hur anpassningen ska ske, genom en ändrade inkomster eller utgifter, eller både och.

S1 ger en tydlig uppfattning om kravet på finanspolitisk förändring om den bruttoskuldkvot som används ska nås. Genom att välja olika tidpunkter då en viss skuldnivå ska nås, eller ändra dess storlek, ställs olika krav på finanspolitiken. Om tidpunkten ligger i en snar framtid, eller om skuldkvoten utgångsåret avviker mycket från referensvärdet, blir kravet större eftersom förändringen av skulden då måste ske under en kortare tid, eller blir större.

S2 ger en mer teoretisk bild av den finansiella hållbarheten i ett mycket långt tidsperspektiv. I beräkningen diskonteras de primära sparandet fram t.o.m.

2120 med den tillväxtjusterade räntan, men detta är inte tillräckligt, utan sedan antas att det primära finansiella sparandet som andel av BNP är oförändrat under alla år därefter. Beroende på hur stort det primära sparandet är 2120 kan det få stor vikt för värdet på S2. Då osäkerheten i framskrivningen är stor menar Europeiska kommissionen att indikatorvärdet ska överstiga 2 för att en förhöjd risk för en ohållbar utveckling ska föreligga. Om värdet är högre än 6 bedöms risken för en ohållbar utveckling vara hög, vilket kräver en djupare analys av när och varför obalansen uppkommer, samt hur den ska åtgärdas. Ett indikatorvärde under 2 innebär enligt Europeiska kommissionen en låg risk för en ohållbar utveckling.